Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8138**

17. Wahlperiode 13. 12. 2011

Antrag

der Abgeordneten Dr. Diether Dehm, Alexander Ulrich, Andrej Hunko, Thomas Nord, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, Inge Höger, Harald Koch, Stefan Liebich, Niema Movassat, Paul Schäfer (Köln), Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

Demokratie stärken – Parlamentarische Rechte in EU-Angelegenheiten ausbauen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die europäische Integration ist seit ihrem Beginn von einem Demokratiedefizit geprägt. Immer mehr Kompetenzen der EU-Mitgliedstaaten und damit immer mehr Befugnisse der nationalen Parlamente wurden auf die Europäischen Gemeinschaften und später auf die Europäische Union (EU) übertragen und im Rat von den Regierungen der Mitgliedstaaten wahrgenommen. Lange Zeit hat das seit 1979 direkt gewählte Europäische Parlament im Prozess der europäischen Gesetzgebung nur über eingeschränkte Rechte verfügt. Diese Rechte wurden zwar schrittweise ausgebaut, aber selbst nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009, mit dem die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments durch die Ausweitung des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens wesentlich gestärkt wurden, kommt den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten die entscheidende Rolle für die demokratische Legitimation des europäischen Integrationsprozesses zu. Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sieht vor, dass die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der Europäischen Union beitragen, und die Protokolle Nr. 1 und 2 zu den EU-Verträgen sind der Rolle und den Rechten der nationalen Parlamente in der EU gewidmet.

2. In seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht betont, soweit „nicht das Volk unmittelbar selbst zur Entscheidung berufen ist, ist demokratisch legitimiert nur, was parlamentarisch verantwortet werden kann. (…) neben der Bundesregierung [obliegt] den gesetzgebenden Körperschaften eine besondere Verantwortung im Rahmen der Mitwirkung, die in Deutschland innerstaatlich den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügen muss (Integrationsverantwortung)“ (Rn. 236). Für die demokratische Legitimation des europäischen Integrationsprozesses sind die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente von entscheidender Bedeutung, zumal die Repräsentation des Europäischen Parlaments als „Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten“ (Rn. 284) sich nicht auf den Grundsatz der Wahlgleichheit zurückführen lässt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit diesem Urteil das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union für verfassungswidrig erklärt, da die parlamentarischen Beteiligungsrechte nicht im erforderlichen Umfang ausgestaltet worden seien (Rn. 406).

Die darauf erfolgte Änderung des Gesetzes griff die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils zwar auf, blieb jedoch im Hinblick auf eine umfassende parlamentarische Mitwirkung unzureichend. So wurde beispielsweise darauf verzichtet, das Handeln der Bundesregierung auf EU-Ebene durch verbindliche Vorgaben des Parlaments festzulegen und Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wurden einem speziellen Regime mit eingeschränkten parlamentarischen Rechten unterstellt. Parlamentarische Initiativen, die eine Änderung dieser Festlegungen zum Ziel hatten, wie auch parlamentarische Initiativen zur Änderung des Grundgesetzes, um Volksabstimmungen zu Vertragsänderungen zu ermöglichen, fanden keine parlamentarische Mehrheit.

3. Die erste Bilanz der Umsetzung des Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) und des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG), die sogenannten Begleitgesetze, die seit gut zwei Jahren in Kraft sind und die verfassungsrechtlich garantierten parlamentarischen Mitwirkungsrechte nach Artikel 23 des Grundgesetzes (GG) konkretisieren, zeigt, dass die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages in EU-Angelegenheiten wesentliche Verbesserung erfahren haben. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass die Bundesregierung gerade in für die Zukunft der EU entscheidenden Fragen die Rechte des Bundestages systematisch umgeht. Beispielsweise wurden unter dem Vorwand der „Eilbedürftigkeit“ die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die Einrichtung des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ausgehebelt – der Bundestag wurde hier lediglich nachträglich informiert. Im Fall des Antrags Irlands auf Finanzhilfe aus dem „Euro-Rettungsschirm“ (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität – EFSF) wurden die Forderungen des Begleitgesetzes zwar formal eingehalten, jedoch wurde dem Bundestag wegen angeblicher „Eilbedürftigkeit“ keine ausreichende Zeit für eine sorgfältige parlamentarische Befassung eingeräumt. Auch bei der Aufnahme der Verhandlungen zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), mit der die europarechtlichen Grundlagen für den dauerhaften „Euro-Rettungsschirm“ herbeigeführt werden sollen, wurden die Mitwirkungsrechte des Bundestages nach § 10 EUZBBG nicht gewahrt. Bei der jüngsten innerstaatlichen Umsetzung der „Ertüchtigung“ des temporären EFSF wurden die parlamentarischen Mitwirkungsrechte gesetzlich von vornherein eingeschränkt, indem viele wichtige Entscheidungen, die zukünftig zu treffen sein werden, in den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „ausgelagert“ wurden.

4. Die Verschärfung der Finanzkrise in der EU hat eine besondere Dynamik der EU-Entscheidungen ausgelöst, die sich jedoch nicht in einer ausreichenden demokratischen Mitgestaltung durch den Bundestag widerspiegelt. Vielmehr hat die Einschränkung der parlamentarischen Mitgestaltungsrechte in EU-Fragen eine neue Dimension erreicht: Mit einer fragwürdigen juristischen Argumentation, der zufolge intergouvernementale Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten keine „EU-Angelegenheit“ im Sinne des Artikels 23 des Grundgesetzes darstellt und daher die Rechte des Parlaments nach dem Begleitgesetz keine Anwendung finden, hat die Bundesregierung die gesetzlich vorgeschriebene parlamentarische Beteiligung verhindert. Ausgeblendet hat sie dabei die vielen Beispiele in der Geschichte der Europäischen Integration, bei denen eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die außerhalb des EU-Vertragswerks aufgenommen wurde, zu einem späteren Zeitpunkt in die Verträge überführt wurde. Abgesehen davon

ist es auch zu bezweifeln, ob Handlungen der EU-Mitgliedstaaten, welche die Kernbereiche der Europäischen Integration betreffen, wie z. B. die Währungsunion, nicht als „EU-Angelegenheiten“ zu betrachten sind, auch wenn sie nicht im Rahmen der EU-Verträge stattfinden.

5. Die Bundesregierung hat in mehreren Fällen ihre Unterrichtungspflichten nach dem EUZBBG nicht erfüllt:

5.1 Obwohl das EUZBBG die Bundesregierung explizit verpflichtet, den Bundestag über ihre Initiativen auf EU-Ebene zu unterrichten, ist eine solche Unterrichtung im Fall des sogenannten Euro-Plus-Pakts ausgeblieben. Das von der Bundesregierung als Rechtfertigungsgrund vorgetragene Fehlen einer zwischen den verantwortlichen Ressorts abgestimmten Position stellt eine Missachtung der gesetzlichen Pflichten der Bundesregierung dar. § 5 Absatz 2 EUZBBG verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag die notwendigen Informationen über ihre Initiativen zur Verfügung zu stellen. Selbst wenn hierfür kein offizielles Dokument übermittelt werden kann – was angesichts der zahlreichen und ausführlichen Medienberichte in diesem Fall zu bezweifeln ist – muss die Bundesregierung wenigstens in der Form einer schriftlichen Unterrichtung ihrer Verpflichtung nachkommen.

5.2 In einigen Fällen hat die Bundesregierung die vom Gesetz vorgeschriebene Unterrichtung erst nach ausdrücklicher Anforderung vorgenommen oder diese auch trotz ausdrücklicher Anforderung durch den Deutschen Bundestag nicht erfüllt:

a) Die Stellungnahme der Bundesregierung gegenüber den Organen der Europäischen Union im Hinblick auf die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes wurde erst nach einer Anforderung übermittelt, obwohl § 5 Absatz 2 EUZBBG die Bundesregierung von Amts wegen zu einer eigenständigen Übermittlung ihrer Stellungnahmen für Organe der EU verpflichtet. Dies ist absolut inakzeptabel, da es sich um Fragen der institutionellen Architektur der EU handelt, bei denen die parlamentarische Mitwirkung in allen ihren Formen unentbehrlich ist.

b) Das Mahnschreiben der Europäischen Kommission, mit dem sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen falscher Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie eingeleitet hat, wurde dem Bundestag trotz ausdrücklicher Anforderungen nicht zur Verfügung gestellt, da angeblich das EUZBBG die Bundesregierung nicht dazu verpflichtet. Hier hat sich die Bundesregierung für eine restriktive Auslegung der gesetzlichen Vorschriften entschieden und behauptet, die Mahnschreiben seien dem Bundestag nur im Falle einer Nichtumsetzung von Richtlinien zur Verfügung zu stellen. Eine falsche Umsetzung stellt jedoch zumindest eine teilweise Nichtumsetzung von Richtlinien ins innerstaatliche Recht dar. Deshalb ist der Deutsche Bundestag entsprechend über die Einwände der Europäischen Kommission zu informieren, um die notwendigen gesetzgeberischen Korrekturen vornehmen zu können. Auch wenn das EUZBBG dies nicht ausdrücklich vorsieht, sollen Stellungnahmen der Bundesregierung, mit denen sie ihre Position im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren darlegt, dem Bundestag übermittelt werden, damit er seine demokratischen Kontrollrechte wahrnehmen kann.

5.3 Im Hinblick auf die Einrichtung des dauerhaften „Rettungsschirms“ (Europäischer Stabilitätsmechanismus, ESM) wurde der Bundestag bisher kaum unterrichtet. Obwohl § 5 Absatz 3 EUZBBG die Bundesregierung verpflichtet, auch vorbereitende Papiere und sogenannte non

papers auf Anforderung dem Deutschen Bundestag zu übermitteln und ihn auch über ihre Willensbildung auf EU-Ebene zu informieren (§ 4 Absatz 1 Satz 2 EUZBBG), ist die Übermittlung in diesem Fall bisher ausgeblieben. Alle bisherigen Versuche dies zu ändern, sind durch die Bundesregierung missachtet worden.

5.4 Nach wie vor werden dem Deutschen Bundestag im Rahmen der sogenannten förmlichen Zuleitung (§ 6 Absatz 1 EUZBBG) viele EU-Dokumente nicht in deutscher Sprache zugeleitet. Zudem lässt sich schwer einschätzen, ob dem Bundestag überhaupt alle wichtigen EU-Dokumente durch die Bundesregierung übermittelt werden, da die Verantwortung hierfür zwischen dem für die EU-Koordination zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und den einzelnen Fachressorts aufgeteilt ist. Eine verbesserte Koordinierung und Kontrolle innerhalb der Bundesregierung ist zu gewährleisten, um sicherzustellen, dass in Zukunft eine umfassende Übermittlung von EU-Dokumenten stattfindet. In den Fällen, bei denen sich die Ausfertigung von deutschsprachigen Fassungen der EU-Dokumente auf EU-Ebene verzögert, muss die Bundesregierung sicherstellen, dass vorübergehend eine Arbeitsübersetzung erstellt und übermittelt wird, um eine ausreichende parlamentarische Befassung zu ermöglichen.

5.5 Die Frühwarnberichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel wie auch die Drahtberichte der Bundesregierung, die dem Bundestag zur Verfügung gestellt werden, weisen sehr oft inhaltliche Mängel auf. Eine Verbesserung ihrer Aussagekraft ist erforderlich, da sie im erheblichen Maße die Grundlage für eine fortlaufende Unterrichtung des Bundestages nach § 4 Absatz 1 Satz 1 EUZBBG darstellen und für die Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte von entscheidender Bedeutung sind.

5.6 Damit der Deutsche Bundestag sein Recht auf Stellungnahme in EU-Angelegenheiten nach § 9 EUZBBG wahrnehmen kann, muss die Bundesregierung den Deutschen Bundestag darüber informieren, bis zu welchem Zeitpunkt die Abgabe einer Stellungnahme sinnvoll ist. Obwohl im § 9 Absatz 1 Satz 2 EUZBBG die Verpflichtung der Bundesregierung festgeschrieben ist, den Bundestag über diesen Zeitpunkt zu informieren, ist das bisher kaum geschehen. In Fällen der „Eilbedürftigkeit“ wurde dem Bundestag sogar die Möglichkeit vorenthalten, eine Stellungnahme abzugeben. Völlig fehlen bisher Informationen, inwieweit die Bundesregierung abgegebene Stellungnahmen bei ihrer Handlung auf EU-Ebene berücksichtigt hat. Hierdurch wird das Recht auf eine parlamentarische Kontrolle unmöglich gemacht.

6. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen des EUZBBG hinsichtlich der parlamentarischen Rechte im Bereich der GASP/GSVP erweisen sich für eine sorgfältige parlamentarische Befassung und demokratische Mitbestimmung als in keiner Weise ausreichend. Vor dem Hintergrund der zunehmenden zivilen und militärischen Missionen der EU, bei denen Deutschland mit erheblichen Kapazitäten beteiligt ist, müssen die bisherigen Regelungen des EUZBBG grundsätzlich geändert werden. Dieser Politikbereich darf nicht einem speziellen Regime unterstellt werden, das zudem mit einer erheblichen Einschränkung der parlamentarischen Mitwirkung verbunden ist. Ziel der Neufassung des EUZBBG in diesem Bereich muss die Sicherstellung einer umfassenden parlamentarischen Beteiligung sein.

7. Es zeigt sich, dass die bisherige Umsetzung des EUZBBG von Seiten der Bundesregierung in wichtigen europapolitischen Fragen die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages einschränkt. Um diesen Missstand zu korrigieren, ist eine Änderung des EUZBBG erforderlich. Die Neufassung

des Gesetzes soll die parlamentarischen Rechte in EU-Angelegenheiten ausbauen. Unter anderem muss die Bundesregierung an die Stellungnahmen des Deutschen Bundestages gebunden werden, ihre Unterrichtungspflichten müssen präzisiert werden und im Bereich der GASP/GSVP muss eine umfassende parlamentarische Beteiligung sichergestellt werden.

8. Mit großer Sorge nimmt der Deutsche Bundestag zur Kenntnis, dass rechtspopulistische Kräfte in der EU erstarken und sich das Misstrauen der Menschen gegenüber den EU-Institutionen zu Nutze machen. Dies gefährdet die Demokratie und zeigt deutlich, wie wichtig es ist, die Menschen bei der Gestaltung der EU-Politik einzubinden. Nur eine demokratische und transparente Gestaltung der EU-Angelegenheiten kann solchen Tendenzen entgegentreten – sowohl durch eine umfassende parlamentarische Mitwirkung als auch durch Formen direkter Demokratie.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die verfassungsrechtlich garantierten und gesetzlich konkretisierten parlamentarischen Rechte zur Mitgestaltung von EU-Angelegenheiten zu beachten und ihre umfassende Wahrnehmung zu gewährleisten;
2. ihre Unterrichtungspflichten umfassend und pro-aktiv zu erfüllen;
3. für eine verbesserte Koordinierung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und den einzelnen Fachressorts zu sorgen, um sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag die wichtigen EU-Dokumente möglichst früh und umfassend übermittelt werden, damit er seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten wahrnehmen kann;
4. sich auf EU-Ebene auch in Eilfällen solange für eine Verschiebung der endgültigen Beschlussfassung einzusetzen, bis der Deutsche Bundestag die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme hatte;
5. die EU-Dokumente zur Vorbereitung von Sitzungen der Finanzminister der Euro-Länder sowie die dort gefallenen Entscheidungen dem Deutschen Bundestag unverzüglich und vollständig zu übermitteln;
6. sich dafür einzusetzen, dass den nationalen Parlamenten auch bei Maßnahmen im Bereich der GASP/GSVP uneingeschränkte parlamentarische Rechte der Mitgestaltung eingeräumt werden;
7. sich durch den Ausbau von Elementen direkter Demokratie und demokratischer Mitbestimmung der nationalen Parlamente für die Stärkung der Demokratie in der Europäischen Union einzusetzen.

Berlin, den 13. Dezember 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333